

Geoökonomie trifft Geopolitik: Chinas neue außenwirtschaftliche und außenpolitische Initiativen

Hilpert, Hanns Günther; Wacker, Gudrun

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hilpert, H. G., & Wacker, G. (2015). *Geoökonomie trifft Geopolitik: Chinas neue außenwirtschaftliche und außenpolitische Initiativen*. (SWP-Aktuell, 52/2015). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-436764>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Geoökonomie trifft Geopolitik

Chinas neue außenwirtschaftliche und außenpolitische Initiativen

Hanns Günther Hilpert / Gudrun Wacker

China hat unter der neuen Führung eine Reihe außenpolitischer und außenwirtschaftlicher Initiativen gestartet, die weit über die eigene Region hinausweisen. Die US-Regierung steht den chinesischen Plänen ablehnend gegenüber und sieht vor allem die von China angestoßenen Finanzinstitutionen als Herausforderung für die etablierten und westlich dominierten Einrichtungen. China dagegen argumentiert, es handle sich um sinnvolle und wichtige Ergänzungen der bestehenden Architektur. Die europäischen Staaten schlossen sich der Haltung der USA nicht an, viele wurden Gründungsmitglieder der Asiatischen Infrastrukturinvestitionsbank (Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB). Chinas übergreifende Vision der »neuen Seidenstraßen« über Land und See zielt auf eine Integration Asiens und Europas durch Infrastrukturnetzwerke und erfordert daher ebenfalls eine Positionierung von europäischer Seite. Um zu einer besseren Abstimmung untereinander zu kommen als im Falle der AIIB, müssen EU und europäische Staaten die wirtschaftlichen und politischen Dimensionen der chinesischen Initiativen im Gesamtzusammenhang diskutieren und bewerten.

Unter der neuen Führung, die 2012/13 ins Amt kam, hat China einen bemerkenswerten außenpolitischen und außenwirtschaftlichen Aktivismus entfaltet. Er könnte die Geoökonomie, also die ökonomischen Zentrum-Peripherie-Strukturen Asiens, wenn nicht der Welt nachhaltig verändern.

Chinas neue Außeninitiativen

Beim 6. Gipfeltreffen der BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) im Juli 2014 in Fortaleza wurde deren New Development Bank (NDB) offiziell gegründet, mit einem genehmigten Stammkapital

in Höhe von 50 Milliarden US-Dollar und einem gezeichneten Stammkapital von 100 Milliarden US-Dollar. Gleichzeitig lancierten die fünf Staaten mit dem ebenfalls 100 Milliarden US-Dollar schweren Contingent Reserve Arrangement (CRA) ein Swap-Finanzierungsarrangement, das die Abhängigkeit vom Internationalen Währungsfonds (International Monetary Fund, IMF) und vom US-Dollar verringern soll.

Schon im September 2013 hatte der chinesische Partei- und Staatschef Xi Jinping seine Vision einer »neuen Seidenstraße« bei seiner ersten Auslandsreise nach Zentralasien vorgestellt (»Seidenstraßenwirtschafts-

gürtel«), bei einem Besuch in Südostasien einen Monat später auch die Idee einer »maritimen Seidenstraße des 21. Jahrhunderts«. Angestrebt wird die politische und kommerzielle Verbindung Chinas über den Land- und Seeweg mit den Nachbarn in der Region, mit Westasien und schließlich sogar mit Afrika und Europa. Dieses Konzept geht damit geographisch weit über die bereits in den 1990er Jahren von China propagierte neue Seidenstraße hinaus. Mittlerweile hat Peking für die abgekürzt als »ein Gürtel, eine Straße« bezeichnete doppelte Initiative einen Fonds von 40 Milliarden US-Dollar eingerichtet.

Chinesische Bemühungen, eine Entwicklungsbank der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) auf den Weg zu bringen, sind bislang an mangelnder Unterstützung Russlands gescheitert. Möglicherweise wird die SOZ aber in diesem Jahr mit Indien und Pakistan erstmals neue Mitglieder aufnehmen.

Auf dem vorletzten Treffen der Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) im Oktober 2013 in Bali (Indonesien) kündigte ASEAN abermals die Gründung einer Entwicklungsbank an: Die Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) soll sich ausschließlich mit der Finanzierung von Infrastrukturprojekten befassen. Aus chinesischer Sicht soll sie die seit 1966 bestehende Asiatische Entwicklungsbank (Asian Development Bank, ADB) ergänzen. Wie im Falle der NDB soll sich das Stammkapital auf 100 Milliarden US-Dollar belaufen. China wird sich daran mit maximal der Hälfte beteiligen.

Parallel zu diesen beiden multilateralen Entwicklungsbankinitiativen hat China auch auf bilateraler Ebene erhebliche finanzielle Unterstützung und Infrastrukturinvestitionen zugesagt. Das Engagement erstreckt sich auf den gesamten Globus. Zu den Begünstigten gehören unter anderem Afrika (5 Milliarden US-Dollar), Lateinamerika (35 Milliarden US-Dollar), Mittel- und Osteuropa (10 Milliarden US-Dollar), Venezuela (20 Milliarden US-Dollar) und Pakistan (46 Milliarden US-Dollar). Mit dem zuletzt genannten westlichen Nachbarn vereinbar-

te Xi Jinping auf seinem Staatsbesuch im April 2015 neben zahlreichen Kraftwerksprojekten einen Transportkorridor zum Indischen Ozean.

Schon seit geraumer Zeit setzt die chinesische Wirtschaftsdiplomatie Handelspolitik als Instrument ein. Als China im November 2014 den APEC-Gipfel in Peking ausrichtete, warb Xi für die (schon länger diskutierte) APEC-weite Freihandelszone (Free Trade Area of the Asia-Pacific, FTAAP). Unmittelbar vor diesem Treffen hatte China sowohl mit Australien als auch mit Korea Verhandlungen zu bilateralen Freihandelsabkommen abgeschlossen. Ähnliche Vereinbarungen bestehen unter anderem mit den ASEAN-Staaten, Hongkong, Taiwan, Pakistan, Neuseeland, Chile, Peru, Costa Rica, der Schweiz und Island. Die aktuelle handelspolitische Priorität Chinas liegt indes auf der Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) und der damit angestrebten Harmonisierung existierender bilateraler Freihandelsabkommen zwischen der südostasiatischen Staatengruppe ASEAN und ihren sechs Partnern.

Chinas neue proaktive Diplomatie manifestiert sich auch in der Bereitschaft, Gastgeber internationaler Treffen zu sein, wie im Mai 2014 beim Gipfel der Konferenz für Interaktion und Vertrauen in Asien (Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia, CICA). Dies ist eine von den Mitgliedstaaten her sehr gemischte Organisation, die schon Anfang der 1990er Jahre von Kasachstans Präsident Nursultan Nasarbajew ins Leben gerufen wurde. Xi Jinping vertrat hier die Auffassung, es sei an der Zeit, dass Asiaten ihre Sicherheit selbst in die Hand nehmen (sprich: ohne die USA), was auch in westlichen Medien Aufsehen erregte. Mit der 2014 erfolgten Aufwertung des Xiangshan-Forums zu einer jährlichen Konferenz mit offizieller Beteiligung möchte Peking ein Gegenstück zum eher westlich dominierten Shangri-La-Dialog in Singapur etablieren.

Insgesamt verfolgt China unter der neuen Führung eine proaktive Außenpolitik, mit der es sehr viel stärker versucht, die Um-

gebung zu gestalten, anstatt nur zu reagieren. Im Vordergrund steht dabei die Wirtschaftsdiplomatie. Geographisch liegt die Priorität auf der Nachbarschaft Chinas, wobei ein breites Verständnis (»greater neighbourhood«) zugrunde gelegt wird. Xi Jinping spricht von einer »Gemeinschaft geteilter Interessen, Bestimmung und Verantwortung« oder auch einer »Schicksalsgemeinschaft«.

Motive und Interessen

Mit den genannten Visionen sowie neuen Formaten und Institutionen demonstriert China, dass es bereit ist, mehr globale und regionale Verantwortung zu übernehmen. Damit kommt es einer Forderung der westlichen Industrienationen nach, allerdings zu eigenen Bedingungen und in ausgewählten Bereichen, die in seinem Interesse sind.

Es liegt auf der Hand, dass die neuen Finanzinstitutionen ihre Existenz auch der Frustration über die nicht erfolgte Reform von Weltbank, ADB und IMF zugunsten der Länder außerhalb der OECD-Welt verdanken. Eine Neuverteilung der Stimmrechte zum Vorteil der aufstrebenden Ökonomien im IMF (alle BRICS-Staaten zusammen besitzen nur 11 Prozent der Stimmanteile, China nur 3,81 Prozent) war schon 2010 beschlossen worden, scheiterte aber bislang am Widerstand des US-Kongresses. In der ADB stemmen sich Amerika und Japan gegen die fällige Veränderung der Stimmrechts- und Quotenverteilung. Sollten die beiden großen Freihandelsabkommen zwischen EU und USA (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) und zwischen 12 APEC-Mitgliedern, darunter die USA und Japan (Trans-Pacific Partnership, TPP), tatsächlich zustande kommen, befänden sich nicht nur China, sondern auch die übrigen Mitglieder der BRICS außerhalb dieser beiden großen Handelsblöcke. Vor allem die TPP wird in Peking als Versuch Amerikas wahrgenommen, China über Handelsablenkungen wirtschaftlich zu schaden und in Asien außenpolitisch zu isolieren. Die Gründung der AIIB und die

anderen Initiativen Chinas können als Reaktion darauf verstanden werden. Nicht nur steht sie allen Ländern ohne Vorbedingung zum Beitritt offen, sie könnte auch zum Motor der regionalen außenwirtschaftlichen Integration werden. Denn die Beseitigung von Defiziten in der physischen Infrastruktur verspricht bedeutendere Impulse für das Zusammenwachsen Asiens und die Verbindung regionaler Lieferketten zu geben als der Abbau von Zöllen und Handelshemmnissen durch das geplante Freihandelsabkommen. Zudem bezieht die AIIB die ASEAN-Ländergruppe in ihrer Gesamtheit ein, während die TPP in der jetzigen Zusammensetzung nur die vier Staaten Brunei, Singapur, Malaysia und Vietnam einbindet, was einer Spaltung der ASEAN gleichkommt.

Weiterhin dienen Chinas regionale Initiativen (AIIB und Seidenstraßen) dazu, das in den letzten Jahren angeschlagene Image der Volksrepublik in der eigenen Nachbarschaft aufzupolieren. Die territorialen Ansprüche, die Peking seit 2009/10 deutlich kompromissloser verfolgt als in den Jahren nach der Jahrtausendwende, sind zwar mit dem neuen Engagement nicht verschwunden, aber China versucht sich wieder als attraktiven Partner ins Spiel zu bringen.

Von der Einbettung in einen quasi-multilateralen Rahmen verspricht sich China außerdem mehr Legitimität und Akzeptanz der Infrastrukturprojekte in den Partnerländern. So war in Myanmar, Kirgistan und Sri Lanka deutliche Kritik an der bilateralen Kooperation mit China und den daraus entstehenden Abhängigkeiten zu vernehmen.

Darüber hinaus haben diese Initiativen eine nationale wirtschaftspolitische Dimension, denn China erhofft sich davon Impulse für die flacher werdende Binnenkonjunktur, dem »neuen Normalzustand« der chinesischen Wirtschaft mit niedrigeren Wachstumsraten um die 7 Prozent. Viele Provinzen und Orte bewerben sich um Projekte im Kontext der beiden Seidenstraßen. Es wird erwartet, dass das von der AIIB finanzierte Auftragsvolumen überwiegend chinesischen Unternehmen zufallen wird. Im Zuge des Aufbaus der chinesischen Infra-

struktur sind große leistungsfähige Unternehmenseinheiten entstanden, die jetzt im Ausland mit günstigen Preisen, akzeptabler Qualität und ausgewiesener Projekterfahrung punkten können.

Jenseits der Vorteile für die heimische Wirtschaft haben die außenwirtschaftlichen Initiativen auch eine geoökonomische Bedeutung. So ist davon auszugehen, dass die avisierten Investitionen die regionale Sogwirkung Chinas verstärken und das »Reich der Mitte« sich endgültig als wirtschaftliches Gravitationszentrum Asiens etabliert. »Factory Asia« findet in China ihren natürlichen Mittelpunkt. Chinas Geopolitik fördert die auf China zentrierte raumwirtschaftliche Strukturbildung Asiens.

Schließlich unterstützen die genannten außenwirtschaftlichen Initiativen wirkungsvoll die auf Autonomie gerichtete Währungs- und Finanzpolitik Chinas. Aus chinesischer Perspektive ist der investive Einsatz der eigenen Dollarvorräte in ausländischen Infrastrukturprojekten ein politisch und ökonomisch sinnvollerer Devisenrecycling als die Anlage in amerikanischen Schatzanleihen. Zugleich befördern die geplanten Infrastrukturinvestitionen unmittelbar die Verwendung der chinesischen Landeswährung Renminbi (RMB) als Zahlungsmittel im internationalen Handels- und Leistungsverkehr. Mittelfristig dürfte der Renminbi auch als Anlagemedium an Attraktivität gewinnen. Für China ist die AIIB ein weiterer Schritt in Richtung globaler Finanz- und Währungsmultipolarität und mehr Unabhängigkeit von den US-dominierten Bretton-Woods-Institutionen.

In der Gesamtsicht zeigt sich ein integrativer Ansatz der chinesischen Außen- und Außenwirtschaftspolitik. Bei der AIIB-Initiative geht es um weit mehr als um eine regionale Entwicklungsbank.

Chinas Initiativen vor dem Realitätstest

Gründungsmitglieder der NDB sind allein die fünf BRICS-Staaten. Es können aber weitere Mitglieder hinzukommen, sofern sie in

den Vereinten Nationen repräsentiert sind. Die Bank ist für Investitionen in die Infrastruktur und – weniger konkret – in nachhaltige Entwicklung zunächst der BRICS-Staaten selbst, dann auch anderer Schwellen- und Entwicklungsländer vorgesehen. Sowohl die AIIB als auch die Seidenstraßenprojekte waren im Unterschied dazu von vornherein offen gestaltet, was Mitgliedschaft oder Beteiligung anbelangt.

Im Falle der AIIB lud China andere Staaten ein, der Bank als Gründungsmitglied beizutreten. Details, nach welchen Regeln sie arbeiten wird, müssen allerdings noch festgelegt werden. Bis zum 30. Juni 2015 soll die Charta für die Bank erarbeitet sein, so dass diese Ende des Jahres funktionsfähig sein könnte. Nach bisherigem Stand werden die asiatischen Teilnehmerstaaten die Mehrheit am Stammkapital halten. Der Anteil nichtasiatischer Staaten soll auf 25 Prozent begrenzt sein und liegt damit niedriger als bei der ADB. Solange Japan sich nicht zum Beitritt entschließt, könnte China etwa 40 Prozent der Anteile halten. Zweck der Bank ist die Finanzierung von Verkehrswegen (Straßen, Bahn), Flughäfen und Häfen, Telekommunikationsverbindungen, Wasserwirtschaft und günstigem Wohnraum in den asiatischen Entwicklungsländern.

Die Seidenstraßeninitiativen – »ein Gürtel, eine Straße« – sind eine umfassende Vision, deren Umrisse die Staatliche Kommission für Reform und Entwicklung (National Development and Reform Commission, NDRC) vor kurzem in einem Papier vorgestellt hat. Hier geht es im Wesentlichen um den Aufbau von Transport- und Energiekorridoren, um Konnektivität, um neue Verbindungen zwischen Asien und Europa. Das Konzept bindet auch bereits auf den Weg gebrachte Projekte wie die Wirtschaftskorridore China-Pakistan und Bangladesch-China-Indien-Myanmar in den weitreichenden Ansatz ein. Dennoch soll es vor allem bilaterale Kooperationen zwischen China und den einzelnen Ländern entlang der beiden großen Routen zu Lande und auf dem Wasser geben. Auch nach offizieller Verabschiedung des Seidenstraßenfonds im No-

vember 2014 (40 Milliarden US-Dollar) lässt sich noch nicht absehen, wie sich die konkrete Zusammenarbeit gestalten wird.

Ein grundsätzliches Problem ist die instabile Sicherheitslage in einigen Ländern, die für das Konzept vorgesehen sind. Beispielsweise mussten die Pläne für den Korridor durch Pakistan modifiziert werden: Statt im Westen Pakistans durch Belutschistan soll der Korridor zunächst im Osten durch Lahore und Islamabad zum Hafen von Gwadar führen. Damit aber bleiben genau die Gebiete ausgespart, die Entwicklung am dringendsten benötigen. Wenn Xi Jinping also postuliert, dass Entwicklung Stabilität erzeuge, so zeigt sich an diesem Beispiel, dass Entwicklung eben auch ein gewisses Maß an Stabilität voraussetzt.

Die verschiedenen Initiativen sind miteinander verwoben. Um Infrastrukturprojekte zum Beispiel in Indien zu finanzieren, kämen sowohl die NDB als auch die AIIB in Frage. Für Projekte in Ländern, die unter die Großvision der beiden Seidenstraßen fallen, steht zwar mit dem Seidenstraßenfonds ein spezieller Topf bereit, aber die AIIB wird hier ebenfalls eine zentrale Rolle spielen. Der Seidenstraßenfonds wird das flexiblere Instrument sein, da ihn China allein verwaltet und er ohne Charta auskommt. Außerdem verfügt das Land bereits über eigene nationale Institutionen für die Finanzierung von Entwicklungshilfe und Außenwirtschaft. Im Zentrum stehen die Chinesische Entwicklungsbank und die Export-Import Bank Chinas. Hinzu kommen zahlreiche Spezialfonds, etwa um Energie- und Rohstoffprojekte im Ausland zu finanzieren. Seit 2010 vergibt China regelmäßig jedes Jahr mehr Entwicklungshilfekredite als die Weltbank.

Der Realitätstest steht den neuen, von China angestoßenen Finanzinstitutionen und der Seidenstraßenvision allerdings noch bevor. Auf viele Fragen, etwa zu Transparenz, Arbeits- und Umweltstandards, Konditionalität oder Vergabeverfahren, stehen die Antworten aus. Die gemischten Erfahrungen westlicher Entwicklungshilfe haben gezeigt, dass das Fehlen von Investitions-

kapital nicht der problematischste Entwicklungsengpass ist. Das Scheitern zahlreicher am grünen Tisch konzipierter Großprojekte sollte Warnung sein, dass es ohne gute Regierungsführung und ohne leistungsfähige administrative Institutionen in den Empfängerländern kaum möglich ist, Kosten- und Zeitpläne einzuhalten und die neu geschaffene moderne Infrastruktur angemessen instand zu halten. Dass die heimischen Entwicklungserfahrungen nicht ohne Weiteres auf das Ausland übertragen werden können, musste China bereits mehrmals feststellen.

Die AIIB als Lehrstück

Reaktionen auf die AIIB-Initiative

Das Memorandum über die Gründung der AIIB wurde am 24. Oktober 2014 von 21 Staaten unterzeichnet (Bangladesch, Brunei, Kambodscha, China, Indien, Kasachstan, Kuwait, Laos, Malaysia, Mongolei, Myanmar, Nepal, Oman, Pakistan, Philippinen, Katar, Singapur, Sri Lanka, Thailand, Usbekistan und Vietnam). Von der südostasiatischen Staatengemeinschaft ASEAN fehlte nur Indonesien, das als Grund dafür den gerade vollzogenen Regierungswechsel nannte.

In der US-Regierung werden Chinas Initiativen mit großer Skepsis aufgenommen, nicht nur im Falle der AIIB. Im Kern werden sie als Konkurrenz für die westlich dominierten Institutionen und als Herausforderung der traditionellen Vormachtstellung der USA interpretiert. Zwar hatte diese skeptische Haltung keine negativen Folgen für die BRICS-Bank und die Seidenstraßeninitiativen. Im Falle der AIIB jedoch verweigerten die USA nicht nur ihre Beteiligung, sondern übten offenbar auch diplomatischen Druck auf »Alliierte und Freunde« aus, die neue Infrastrukturbank nicht zu unterstützen. Sie zweifle daran, so die US-Regierung, dass die neue Bank sich an gute Umwelt-, Vergabe- und Menschenrechtsstandards halten werde.

Die amerikanischen Ratschläge fanden zunächst Gehör: Wichtige Länder der Region

wie Japan, Südkorea und Australien verhielten sich ablehnend oder abwartend. In den Monaten danach entschieden aber weitere Staaten, auch einige Verbündete der USA, sich noch vor Ablauf der Frist (31. März 2015) als Gründungsmitglied der AIIB zu bewerben. Unter Asiens bedeutenden Ländern ist nur Japan nicht Mitglied geworden. Als Begründung für ihren Sinneswandel dienten Ländern wie Australien und Korea hauptsächlich das Argument, es sei zweckmäßiger, Aufbau und Arbeitsweise der AIIB von innen mitzugestalten, als dies von außen zu versuchen.

Taiwan hat sich ebenfalls um einen Beitritt bemüht. Neben anderem wird zu klären sein, unter welcher Bezeichnung dies möglich wäre, da China Taiwan nicht als eigenständigen Staat anerkennt. Als »Taipei, China« ist es bereits Mitglied in der ADB und der APEC. Peking hat einen Beitritt Taiwans als Gründungsmitglied zwar abgelehnt, eine spätere Aufnahme aber nicht ausgeschlossen.

Nach einigem Zögern begrüßten Weltbank, IMF und ADB die Gründung einer neuen regionalen Entwicklungsbank. Der japanische Präsident der ADB, Takehiko Nakao, kündigte nach einem Treffen mit Liqun Jin, dem Generalsekretär des AIIB-Interimssekretariats, sogar an, Projekte gemeinsam mit der AIIB zu finanzieren.

Auch europäische Staaten waren von China zum Beitritt eingeladen worden. Während eine gemeinsame Haltung der G7 schon wegen der USA und Japan nicht realistisch war, fanden zwischen EU-Mitgliedstaaten Diskussionen statt. Allerdings mündeten diese nicht in ein abgestimmtes und koordiniertes Handeln.

Großbritannien erklärte am 13. März 2015 als erstes EU-Mitgliedsland, es wolle der AIIB als Gründungsmitglied beitreten. Frankreich, Italien und Deutschland folgten nur wenige Tage später, immerhin mit einer Gemeinsamen Erklärung, in welcher der neuen Bank eine positive Rolle für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Region und das globale Wachstum zugeschrieben wird. Die Entscheidung Lon-

dons war angesichts der negativen Haltung der USA eine Überraschung. Die US-Regierung kritisierte Großbritannien wegen seines »konstanten Entgegenkommens« gegenüber China.

Weitere europäische Staaten bekundeten ihr Interesse. Auf der Webseite der AIIB werden aus der EU Dänemark, Finnland, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Portugal, Polen, Schweden und Spanien als voraussichtliche Gründungsmitglieder der Bank aufgeführt, außerdem Island, Norwegen und die Schweiz.

Unterminierung oder Ergänzung etablierter Institutionen?

Die Meinungen darüber gehen auseinander, ob China die nach dem Zweiten Weltkrieg etablierten, noch immer vom Westen dominierten Finanzinstitutionen unterminieren und durch ein eigenes alternatives System ersetzen will oder ob es sich vielmehr um sinnvolle oder sogar notwendige Ergänzungen handelt und China insofern die vom Westen lange angemahnte Rolle als »verantwortungsvoller Stakeholder« übernimmt. Damit verbunden und ebenso umstritten ist die Frage, ob diese Schritte Chinas den Anfang vom Ende westlicher Vorherrschaft markieren. Auch in den USA wurde in mehreren Think Tanks die amerikanische Haltung zur AIIB als verpasste Chance kritisiert und Chinas Agenda für die etablierten Institutionen eher als bescheidene Reform denn als Angriff interpretiert.

Dafür, dass NDB und AIIB eine komplementäre Rolle spielen können, sprechen zumindest die Kalkulationen, welche die etablierten multilateralen Entwicklungsbanken selbst zum voraussichtlichen Infrastrukturbedarf der Entwicklungs- und Schwellenländer angestellt haben. Die ADB hat den Kapitalbedarf für Infrastrukturinvestitionen allein in Asien für die Jahre 2010 bis 2020 auf 8,29 Billionen US-Dollar beziffert. Die Weltbank geht für die Entwicklungs- und Schwellenländer global von einem jährlichen Bedarf in Höhe von etwa 7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts aus,

woraus sich ein jährliches Investitionsvolumen von rund 2 Billionen US-Dollar ergäbe. Da solche Beträge die etablierten Institutionen überfordern würden, könnten die neuen Entwicklungsbanken in die Bresche springen. Mit einem Stammkapital von gut 160 Milliarden US-Dollar und einem AAA-Kapitalmarktrating wird die ADB zwar bis auf weiteres wichtigster Darlehensgeber für die Finanzierung von Infrastruktur und anderer Entwicklungszusammenarbeit in Asien bleiben. Die AIIB, die NDB und Chinas weitere bilaterale Finanzierungsfazilitäten besitzen aber hinreichend Reserven, um künftige Finanzierungslücken bei Infrastrukturvorhaben in Asien und auch anderswo zu füllen.

Generell spricht vieles dafür, dass Chinas Vorgehen nicht revisionistisch ausgerichtet ist. Vielmehr ist das Land bestrebt, im bestehenden Weltwirtschaftssystem eine politische Rolle zu spielen, die seinem ökonomischen Gewicht entspricht. Schließlich verdankt China einen Großteil seines wirtschaftlichen Aufstiegs in den letzten Jahrzehnten der immer stärkeren Integration in die Weltwirtschaft. Die USA und Europa sind unverzichtbare Absatzmärkte und Hauptquellen für Investitionen, Knowhow und Technologie. China nimmt außerdem keineswegs Abschied von den etablierten Formaten, sondern lässt auch hier mehr Bereitschaft erkennen, sich aktiver einzubringen. In Gestalt von Justin Lin stellte China von 2008 bis 2012 den Chefökonom der Weltbank, und der Chinese Zhu Min ist seit 2011 stellvertretender Direktor des IMF. Mit der Förderung von Industriepolitik und der prinzipiellen Zulässigkeit von Kapitalverkehrskontrollen setzte China bei Weltbank und IMF neue, eigene Schwerpunkte. Im Jahr 2016 wird das Land erstmals den Vorsitz in der G20 übernehmen und einen Gipfel auf chinesischem Boden ausrichten. Offensichtlich verfolgt China die eigenen Ziele und Interessen sowohl innerhalb des etablierten multilateralen Systems als auch durch den Aufbau eigener Strukturen. So ist denkbar, dass die neuen, von China und anderen Ländern geschaffe-

nen Entwicklungsbanken den Reformprozess in den Bretton-Woods-Institutionen anspornen. Die Weltbank und die G20 haben Ende 2014 ebenfalls Infrastrukturinvestitionen auf ihre Agenda gesetzt.

Es ist nicht zu erwarten, dass China und die anderen aufstrebenden Staaten das Rad neu erfinden wollen und werden, sprich völlig neue Regeln, Standards und Prozeduren einführen möchten, nach denen die neuen Finanzinstitutionen funktionieren sollen. Allen Beteiligten müsste klar sein, dass laxere Konditionen höhere Ausfallrisiken bedeuten. Und die AIIB wird wie jede Bank auf Tilgung und Verzinsung ihrer Kredite bestehen. Statt von einer Revision sollte man besser von einer adaptiven Fortentwicklung des Bretton-Woods-Systems sprechen. Der neue BRICS-Reservefonds CRA beispielsweise ist schon satzungsrechtlich mit dem IMF verbunden: Genau wie beim regionalen asiatischen Währungsfonds der Chiang-Mai-Initiative kann auf 70 Prozent des Währungspools nur unter Wahrung der IMF-Konditionalitäten zugegriffen werden. Im Falle der AIIB fanden von Beginn an Konsultationen mit der Weltbank statt und für die Charta heuerte China eine Juristin an, die drei Jahrzehnte für die Weltbank gearbeitet hatte. Personal wird weltweit rekrutiert.

Eine wichtige Aufgabe der europäischen und asiatischen Mitgliedstaaten wird es sein, als AIIB-Gründungs- und prospektive Aufsichtsratsmitglieder auf die Setzung und Wahrung hoher Standards in den Bereichen Menschenrechte, Soziales, Umwelt, Compliance und Governance zu achten.

Angesichts der großen Infrastrukturbedarfe ist eine konstruktive Haltung angemessen. Die neuen chinesischen Initiativen aber von vornherein als antiwestlich und als Versuche zur Demontage des existierenden Systems zu brandmarken, liefert der in China weitverbreiteten Auffassung neue Nahrung, die USA respektive der Westen wollten Chinas Aufstieg verzögern und betrieben Eindämmungspolitik.

Mittlerweile haben auch die USA und Japan ihre Ablehnung der AIIB relativiert.

Bei einer gemeinsamen Pressekonferenz im Weißen Haus anlässlich des Besuchs von Japans Ministerpräsident Shinzo Abe in Washington Anfang Mai 2015 erklärte Präsident Obama, die Bank könne eine positive Rolle spielen, sofern sie sich an hohe Standards bei der Kreditvergabe halte. Auch Abe mahnte »faire Governance« als wichtigen Punkt an. Diese Relativierung wird aber wohl nichts an der auch in den USA häufig geäußerten Kritik ändern können, dass die US-Regierung mit dieser Frage alles andere als geschickt umgegangen ist.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors und der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Lehren für Europa

Auf die Einladung, der AIIB beizutreten, haben insgesamt 13 EU-Mitgliedstaaten sukzessive reagiert und ihr Interesse bekundet. Dieses unkoordinierte Vorgehen Europas ist misslich. Für die jetzt und künftig anstehende Positionierung ist eine besser abgestimmte inhaltliche und politische Diskussion innerhalb der EU wünschenswert. Die diversen chinesischen Initiativen sind im Zusammenhang zu sehen, wobei die beiden Seidenstraßen die übergreifende Klammer bilden. Diesen sollen die neuen Entwicklungsbanken, der Investitionsfonds und die Staatsbanken als Finanzierungsinstrumente dienen.

Mit einer Reform der Stimmrechte in den etablierten Finanzinstitutionen ist aufgrund des Widerstandes im amerikanischen Kongress nicht zu rechnen. Die IMF-Mitglieder werden aber bald entscheiden müssen, ob der Renminbi bei der turnusmäßig alle fünf Jahre stattfindenden Überprüfung Aufnahme in den Währungskorb findet, der den Wert und die Zusammensetzung der Sonderziehungsrechte festlegt. Vertreten sind bislang der US-Dollar (41,9 Prozent), der Euro (37,4 Prozent), der Yen (9,4 Prozent) und das britische Pfund (11,3 Prozent). Aufnahmekriterien sind der Anteil am Weltexport und die freie Handelbarkeit der Währung. Was das zweite Kriterium betrifft, hat China zwar erhebliche Fortschritte erzielt, aber Beschränkungen im Kapitalverkehr bestehen fort und der heimische Anleihe-

markt ist noch unterentwickelt. Dennoch sollte der Renminbi in einer politischen Entscheidung in den Korb aufgenommen werden, gewissermaßen als Wechsel auf die Zukunft. Die Aufnahme sollte aber an Konditionen zur Liberalisierung und Kapitalmarktöffnung geknüpft werden.

Bei den Seidenstraßen geht es für europäische Staaten und die EU darum, gemeinschaftlich zu handeln und sich nicht durch exklusiv zwischen China und einzelnen Mitgliedsländern getroffene Vereinbarungen auseinanderdividieren zu lassen. Auch die laufenden Verhandlungen über ein europäisch-chinesisches Investitionsabkommen sollten Chinas Interesse an einer physischen Konnektivität zu Europa im Blick haben. China hat bereits das Format »16+1«, ein seit 2012 regelmäßig stattfindendes Treffen zwischen 16 mittel- und osteuropäischen Staaten (davon fünf Nicht-EU-Mitglieder) und China, in die Seidenstraßenvision einbezogen, denn dort gibt es bereits einige chinesische Infrastrukturprojekte wie die Modernisierung der Bahnstrecke Budapest–Belgrad.

Als breitere Plattform für die beiden Seidenstraßeninitiativen bietet sich aus Sicht Europas das Asia-Europe Meeting (ASEM) an. Aufgrund der großen Zahl und der Zusammensetzung seiner Mitglieder – insgesamt 51 europäische und asiatische Staaten sowie die EU-Kommission und das ASEAN-Sekretariat – könnte es dafür den passenden Rahmen bilden. Mögliche Kooperationsformen und dafür notwendige Bedingungen könnten hier am besten thematisiert und durch Ressorttreffen, zum Beispiel der Transportminister, unterfüttert werden.